

Department of Canadian Heritage

**Review of the Management Practices of
Federal Government Mechanisms in
Support of Film and Television Production**

Submitted December 31, 1999

This report sets out the findings, conclusions and recommendations from an independent review of the management practices of the federal government mechanisms that support television and film production.

This review was conducted in November and December 1999 at the request of the Minister of Canadian Heritage. The review was overseen by a committee of senior officials from Canadian Heritage, Treasury Board, Revenue Canada, Finance Canada and Justice Canada.

This report fulfills the requirements of the terms of reference for this review and is submitted for consideration on December 31, 1999.

1.0 Objective and Methodology

This review was conducted to provide the Minister of Canadian Heritage with information on the status of the management framework of the following organizations and mechanisms that provide support to Canadian film and television production:

- **The Canadian Audio-Visual Certification Office (CAVCO)**, which provides certification that allows access to a tax credit and provides Canadian content recognition for access to other public and private funds.
- **The Canada Customs and Revenue Agency (CCRA)**, which applies section 125.4 and all other provisions of the Income Tax Regulations that have an impact on the tax credit.
- **The Canadian Television Fund (CTF)**, which operates two complementary Programs in support of audio visual production: the License Fee Program and the Equity Investment Program.
- **Telefilm Canada**, which administers a number of programs, including the Feature Film Fund, the Feature Film Distribution Fund, the Multimedia Fund and, in conjunction with the Canadian Television Fund, the Equity Investment Fund. Telefilm also administers co-production agreements on behalf of the Minister of Canadian Heritage.

The review included an examination of their practices for:

- the administration of programs, roles and responsibilities,
- compliance and control measures, and
- risk assessment.

The analysis was based on the Control, Accountability and Governance Framework of the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA). This Framework includes four major analytical components, focusing on the following areas:

1. Purpose and objectives,
2. Commitment, authority, responsibility and accountability,
3. Capability, and
4. Monitoring and learning.

This framework is a well-recognized approach to examining management control, accountability and governance. In terms of risk assessment, the application of the CICA framework provides for an examination of compliance and control measures that mitigate risk. The framework does not identify risks.

The review findings were based on interviews and a review of documentation. However, the review findings relied most heavily on the information contained in documents, since they provided the strongest indication of actual management practices. Interviews were essential to provide context and clarification to the information in the documentation.

The following section of this report sets out the review's findings, conclusions and recommendations. The management response of each organization follows the recommendations.

2.0 Findings and Conclusions

The findings and conclusions related to the management framework are set out for each individual organization and then, overall, for government support mechanisms.

2.1 The Canadian Audio-Visual Certification Office (CAVCO)

CAVCO co-administers the Canadian Film or Video Production Tax Credit program (CPTC) and the Film or Video Production Services Tax Credit program (PSTC) with the Canada Customs and Revenue Agency; it does not

provide funding. CAVCO performs two distinct functions: 1) Canadian content recognition; and 2) estimation of the eligible expenses of production. CAVCO certification allows access to the tax credit and is used by other agencies to grant access to other public and private funds. This certification is also recognized by the CRTC for broadcast purposes.

For fiscal year 1998-99, total production costs of CAVCO-certified productions amounted to \$1.29 billion. Based on that amount, tax credits amounting to \$118 million could be paid out by the Canada Customs and Revenue Agency for that certification period under the Canadian Film or Video Tax Credit Program.

The review of CAVCO's management practices determined that, overall, important elements of a sound management framework are in place, but some improvements would help to mitigate risks. Specific elements following the CICA's framework are presented below.

Purpose and Objectives

- CAVCO's objectives are clearly defined and set out. Statements of these objectives are available to interested parties through publications and websites.
- Officers within CAVCO communicate among themselves to discuss and resolve substantive issues, and they also consult with outside experts when necessary to obtain an opinion or clarification.
- CAVCO does identify risk elements related to their activities and it discusses these internally among officers and with other organizations that are involved in CAVCO's program. For example, officers have discussed with CCRA specific cases where the applicant's financing involves debt or

equity with unusual characteristics. They will discuss the project to ensure that the application is eligible and that all aspects of risk are clearly understood and consistent with the intent of CAVCO certification. CAVCO also meets with CCRA to discuss identified risk issues and to ensure a common understanding of industry dynamics.

- A formal process is not in place to provide CAVCO with an independent identification and analysis of risks. A formal independent risk analysis would:
 - identify all financial and business risks that relate to the program,
 - examine the risks to determine which are the most important and which are most likely to occur,
 - examine the mechanisms now in place to help mitigate the most important risks, and
 - identify additional management practices (e.g., additional documentation requirements, audit, evaluation, etc.) that should be considered in order to minimize the occurrence of the most important risks.

An example of financial risk includes the potential for fraud. Business risks relate to issues like performance measurement or the achievement of program success. Examples include the potential of applying an incorrect mix of eligibility criteria, or relying on inappropriate performance measures.

Commitment, Authority, Responsibility and Accountability

- The roles and responsibilities of all officers within CAVCO are explicitly and clearly defined.

- CAVCO's analyses are conducted by an officer, under the direction of a mentor if required (e.g., for newer officers). The analyses are then reviewed by a supervisor, then by the Chief of CAVCO, who makes the final recommendation.
- This approach, together with frequent internal dialogue, contributes to a shared understanding of the purposes of the CAVCO program, how the work is to be done, and how to interact with applicants.

Capability

- CAVCO has well-defined procedures to support the ongoing sharing of knowledge, to ensure consistency across the organization, contributing to the achievement of its objectives.
- Process steps are documented, clear, supported by automated systems, and help to ensure that all those concerned are kept informed.

Monitoring and Learning

- The transaction flow through CAVCO is well monitored and the organization tracks the work allocation across officers.
- As indicated earlier, a formal process to provide CAVCO with an independent identification and analysis of risks is not in place. CAVCO officers do identify and discuss the risks that come to their attention through transaction processing. However there is no independent process to help identify and examine potential risk areas that CAVCO may not yet have encountered in a transaction. An independent risk review process would be useful to help identify risks to the organization and the program. Compliance audits and a periodic review of CAVCO criteria and

processing, and of industry practices would be main components of the risk review process.

- CAVCO's transactions involve an examination of budget estimates and other documentation provided by applicants to determine eligibility (referred to as Part A). This estimate provides the basis for certification. After the production is complete, CAVCO examines the actual expenditure documentation to ensure that the production actually met the criteria for certification (called Part B). At the moment, the same officer examines both the budget estimates and the actual expenditures. This practice could be perceived as a potential conflict of interest, inasmuch as one could argue that the officer might have a vested interest in ensuring that the actual production information supports the estimate that he or she developed in Part A.
- Whether or not the current practice does represent a conflict of interest, CAVCO could mitigate this potential risk by having different officers undertake the Part A and Part B analyses of a transaction.
- Also, CAVCO does not currently have an independent ex-post audit program to verify, based on a sampling methodology, whether applicants were in full compliance with CAVCO requirements. The Part B analysis includes an examination of documentation on the production project. However, the Part B analysis is not, and is not intended to be an in-depth audit examination.
- A formal audit program would provide CAVCO with useful information on applicants' practices, and on the significance of potential risk areas. An audit program would further encourage applicants to fully comply with the program requirements. The current absence of such an audit discipline

represents a missed opportunity for CAVCO to identify potential areas for improvement in their practices.

- This review identified a potential issue related to the access of independent reviewers to CAVCO transaction files, since the CAVCO file information is protected under the Income Tax Act. Opinions indicated that the CAVCO files are considered tax information and, therefore, unavailable to personnel who were not authorized by the Canada Customs and Revenue Agency. It appears from discussions that options may be available for enabling access to tax files for special purposes, such as compliance audits. These alternatives would need to be examined by the Department of Canadian Heritage and the Canada Customs and Revenue Agency to ensure that the privacy elements of relevant legislation are complied with.

CAVCO - Conclusion and Recommendations

Overall, CAVCO currently has many of the important elements of a complete management framework. CAVCO would benefit from the knowledge gained through an independent analysis of risks and an ex-post transaction audit function. Furthermore, potential risks would be mitigated by assigning the Part A and Part B analyses of any one transaction to two separate officers.

- **Recommendation 1:** To help CAVCO identify risks to the organization and the program, it should establish an independent risk review process.
- **Recommendation 2:** To enable CAVCO to benefit from an in-depth analysis of transactions, and to encourage applicants to comply with all requirements, CAVCO should establish an independent ex-post audit program.

- **Recommendation 3:** To ensure there is no real or perceived conflict of interest in transaction processing, CAVCO should assign the Part A and Part B analyses of any one transaction to two separate officers.

CAVCO Response:

CAVCO is pleased with the findings of the review and its strong endorsement of existing management practices. The report's high rating for the rigour of our certification review process, the thorough documentation of policies and procedures, the sound structure of governance and accountability, in relation to CICA standards reflects very favourably on the competence and commitment of CAVCO personnel.

We support the recommendations for improvements to existing practices and will work to implement them as quickly and completely as possible. In particular, an advisory committee to review certification issues will be established, as well as a program of independent, ex-post audit for Canadian content certification. Separating the review of Part A and B certifications will be implemented as resources permit.

2.2 The Canada Customs and Revenue Agency (CCRA)

The CCRA receives income tax returns that include a CAVCO certification and all pertinent income tax information. The responsibilities of the CCRA are to provide assistance to claimants and apply section 125.4 and all other provisions of the Income Tax Regulations that may have an impact on the film tax credit; to review or audit the film tax credit claims (i.e., those with CAVCO certification); and to provide refund cheques.

As indicated earlier, tax credits amounting to \$118 million could be paid out by the Canada Customs and Revenue Agency for fiscal year 1998-99 based on certification provided by the Canadian Film or Video Tax Credit Program.

Documentation from CCRA, and interviews with CCRA officers indicated that the management framework used to assess tax credits in support of Canadian television and film production reflects the standard practices of the Agency. The main elements of the framework are set out below.

With respect to purpose and objectives, CCRA has a clearly defined mandate set out in its legislation and regulations. As for certain other specialized tax-based incentives, CCRA has established a special organization for assessing, reviewing, and auditing tax returns that include a CAVCO certification. This special unit meets with CAVCO to understand the industry developments and to discuss areas of potential risk. CCRA indicated that, as a standard practice, it is more vigilant for new programs until they fully understand the risk areas, from an income tax perspective. CCRA indicated that, from their perspective, CAVCO is still a relatively new program. The process for selecting and examining files for audit relies on standard CCRA audit approaches and guidelines for identifying risks.

With respect to the other three areas of the CICA framework (i.e., commitment, authority, responsibility, and accountability; capability; and monitoring and learning), two factors provide a satisfactory level of confidence that the necessary management practices are in place within CCRA. First, CCRA has established a specially-focused and trained internal organization to review CAVCO-related tax returns from the film and television production sector. This indicates that CCRA is assertive in examining and addressing potential risk areas

from a taxation perspective, including the risk of tax fraud.

Second, CCRA's approach to using standard filing assessment, risk analysis, and audit procedures indicates that the Agency's long-standing expertise is being applied to these returns. This approach includes an ongoing analysis of tax-related issues and risks, which in turn contributes to continuous improvement.

CCRA - Conclusion

CCRA has taken assertive steps to identify the risks and issues related to income tax returns that include CAVCO certification, and to enable it to stay abreast of changes in the industry.

No recommendations are directed to CCRA at this time.

2.3 The Canadian Television Fund (CTF)

The Canadian Television Fund is a public-private partnership created by the Government of Canada and the Canadian cable industry. It is one fund with two complementary Programs: the License Fee Program (LFP) and the Equity Investment Program (EIP). The EIP is administered by Telefilm Canada. The CTF works to increase the quality and quantity of distinctively Canadian television productions while supporting the production and broadcasting sectors and the employment opportunities they create.

The CTF's combined budget for 1998-99 was \$210 million, split about evenly between the EIP and the LFP.

At the time of this review, a separate, independent evaluation of the CTF was underway. The evaluation was launched in the summer of 1999 and expected to be completed early next year. To avoid duplication and unnecessary disruption to the CTF, this review reflects

the evaluation analysis available to date that relates to the CTF's management framework.

The Office of the Auditor General (OAG) recently released a chapter on new governance arrangements (Chapter 23, 1999) that included observations on the CTF. The chapter examined the governance of federal organizations representing alternative service delivery models. It set out many conclusions related to all the organizations included in the audit scope. Specific references to the CTF in the chapter indicated that the CTF's targets, measures, and indicators are focused mainly on outputs, rather than what has been accomplished in relation to objectives. On a positive note, the chapter also indicated that the CTF was one of only two organizations examined that had undertaken a program evaluation, and that federal provisions for access to information apply only to the government's ongoing operational involvement in the Canadian Television Fund and one of the other organizations examined.

The above-mentioned evaluation analysis to date identified a number of areas relevant to this review. These are summarized below in the context of the specific elements of the CICA's Control, Accountability and Governance Framework.

Purpose and Objectives

- The CTF has clear objectives, which are set out in its Activity Report and other documentation.
- Evaluation analysis indicated that the CTF needs to communicate more clearly the linkage between its objectives and how the objectives apply to programs, in particular project selection for the EIP.
- The evaluation research indicated that progress has been made in improving the transparency of

decision-making through the development and dissemination of an application evaluation grid. However, the CTF still needs to explain how EIP criteria are actually applied within the decision-making process.

Commitment, Authority, Responsibility and Accountability

- The evaluation analysis also indicated that the authorities, accountability, and administrative structures need to be clarified further. The CTF involves two Boards of Directors (CTF and Telefilm Canada), two program administrations (CTF and Telefilm Canada), and two geographic locations (CTF in Toronto, Telefilm in Montreal). The evaluation research indicated that this situation might contribute to inefficiencies in processing and decision-making.
- The lack of clear communication of objectives and criteria, as well as the lack of clear authorities and accountabilities, also affect aspects of application processing. The evaluation research found that applicants, and by extension the industry, would benefit significantly from increased clarity in these areas. This all suggests that the CTF needs to focus on improving process and administrative simplicity.

Capability

- The information available for this review did not include comments on the CTF's capability.

Monitoring and Learning

- The conduct of the evaluation itself is an important contribution to the CTF's monitoring and

learning management practice. The CTF should take advantage of the evaluation research and analysis to reconsider and continually improve all aspects of its management framework.

- The Office of the Auditor General (OAG) indicated in a recent chapter that CTF was one of two entities from the entire sample of alternative service delivery organizations examined where federal provisions for access to information apply. This indicates that CTF meets that OAG criterion for transparency, which contributes to oversight. This is an important feature of the CTF's current management framework and indicates that the CTF's activities are open to oversight (e.g., review and audit) if required.
- The evaluation analysis indicated that the CTF's performance measurement regime needs to be more complete. The evaluation analysis provides useful direction on next steps that should be taken by CTF in this regard.
- Research indicates that important parts of the monitoring and learning regime are in place. However, elements of the regime still need to be thought through and completed.

CTF - Conclusions and Recommendation

Based on the research information available, it appears that the CTF has some elements of a management framework in place, and that important elements of the management framework need attention.

The evaluation launched in the summer of 1999 will include a number of recommendations, including some that will apply to the CTF management framework. Without prejudging those recommendations, we believe that the CTF should move quickly to address the

concerns that the evaluation may identify related to the clarity and communication of objectives, decision-making criteria, process improvements, and performance measurement.

- **Recommendation 4:** To enable the CTF to improve its management framework with as little delay as possible, it should move quickly on any recommendations it receives from the independent evaluation currently underway as they relate to improving the clarity and communication of objectives, decision-making criteria, process improvements, and performance measurement.

Canadian Television Fund Response:

The Fund has established a very cooperative and positive working relationship with the Department of Canadian Heritage and the Government, most recently via the work in the "Involving others in Governing: Accountability at Risk" report by the Auditor General of Canada and the independent evaluation of the Fund currently underway.

We are determined in our efforts to constantly improve our management framework and welcome the comments contained in this report. As always, we look forward to working with the Department, the Government and the other Funds reviewed in the report to address any concerns brought forward.

2.4 Telefilm Canada (Telefilm)

Telefilm Canada administers a number of programs, including the Feature Film Fund, the Feature Film Distribution Fund, the Multimedia Fund, and the Equity Investment Program of the Canadian Television Fund. Telefilm also administers co-production agreements on

behalf of the Minister of Canadian Heritage. Under co-production agreements, producers are required to comply with the applicable treaties established between Canada and over 54 countries and the guidelines established by Telefilm Canada.

Telefilm's financial assistance takes the form of direct cash investments, advances, loans or grants, depending on the program. Most of the funding is provided to production activities where Telefilm takes an equity position of up to 49% of an eligible production. Its average investment in recent years has not exceeded 30%.

Telefilm's overall budget for 1998-99 was about \$200 million.

The Office of the Auditor General of Canada conducts an annual financial audit against the Financial Administration Act and the Telefilm Act.

During the past year, Telefilm Canada has retained an accounting firm to provide direction and assistance. The general terms of reference for that engagement include the following:

- to identify and assess Telefilm's financial and business risk areas,
- to prepare an audit plan covering a three-year cycle, and
- to develop an internal audit program for each of the audit projects identified in the plan.

Telefilm has indicated that the Audit Committee of its Board of Directors is actively involved in this project.

The following findings relate to Telefilm's current status with respect to the CICA Control, Accountability and Governance Framework.

Purpose and Objectives

- Telefilm's corporate purpose and objectives are clearly set out in its Annual Report and other literature. As indicated earlier under the discussion of the CTF, the objectives of the Equity Investment Program (EIP) need to be clarified, and this observation involves both the CTF and Telefilm Canada.
- Telefilm undertook an internal analysis of business risks at the end of 1998. This effort is being reinforced by the current engagement with the accounting firm.
- Telefilm does have internal policies related to human resources and financial procedures. Future audits will determine whether these policies need updating.
- Policies related to some specific programs exist. However, corporate-level policies to support the organization's objectives, which incorporate management of risk, still need to be developed. Also, Telefilm's current performance targets and indicators focus mostly on the measurement of outputs, and measures for "results" still need to be developed fully. These two aspects are expected to be identified in the risk analysis and audit planning now underway by Telefilm Canada.

Commitment, Authority, Responsibility and Accountability

- The documentation indicates that information is shared across the organization through formal correspondence and meetings. This contributes to

shared ethical values and a common understanding of business objectives, policies and practices. However, more systematic and structured information exchange would contribute to improved coordination and continuous learning.

- The roles and responsibilities of Telefilm's corporate officers are explicitly and clearly defined. The roles and responsibilities and hierarchy of program-related decision-making were not formally set out in documentary form.
- A complete audit risk assessment and audit program will lead to recommendations for improvement in these areas.

Capability

- Telefilm has tools to guide and assist officers in some program areas. However, a comprehensive knowledge-base, information-sharing approach, and set of process-improvement tools still need to be completed.
- As these are developed, the communication and coordination of decisions and actions of different parts of the organization should improve. Also, the related control activities will, over time, become an integral part of the organization.
- The impetus for these improvements would also result from the implementation of a complete internal audit program.

Monitoring and Learning

- Telefilm has conducted evaluations of its programs in past years. This discipline is a very important management practice for monitoring the organization's activities and implementing corrective measures. Evaluations contribute to monitoring external and internal environments to

obtain information that may signal a need to re-evaluate Telefilm's objectives and control.

- Telefilm has also been participating for several years in the Canadian Heritage Portfolio Heads of Audit and Review Committee. This committee is a forum for exchanging evaluation- and audit-related information and approaches among the portfolio organizations, which all contribute to a common public policy purpose.
- A complete internal audit function, which includes follow-up mechanisms, together with management commitment, will actively encourage continuous improvement throughout the organization. The audit function will also ensure periodic assessment of the effectiveness of control, and communicate the results to Telefilm's Board of Directors.

Telefilm Canada - Conclusion and Recommendation

Telefilm's current initiative to obtain an external, independent risk assessment, develop an audit plan, and develop audit programs for upcoming audits is an important step. A complete internal audit function will, over time, provide an examination, conclusions and recommendations for improving all the elements of Telefilm's management framework. Telefilm Canada's Board of Directors and management team should continue to support actively all efforts in this area.

One important caveat is that it will take several years for internal audit to address all the areas of the management framework. As a result, on its own, Telefilm may not be able to progress as quickly as it should in filling gaps identified in its management framework.

It is important to recognize that organizational change, whether driven by internal audit or other efforts, takes time. However, to delay important changes increases the risks to Telefilm.

To accelerate the improvements to management systems and practices and complete its management framework within a shorter timeframe, Telefilm may wish to turn to other agencies for direction and assistance on best practices.

- **Recommendation 5:** To accelerate its pace in improving its management control framework, Telefilm Canada should seek guidance and assistance from external sources, particularly with regard to best practices.

Telefilm Canada Response:

Telefilm Canada endorses without hesitation Recommendation 5, and agrees that it will continue to improve its management mechanisms, in keeping with the observations outlined in Section 2.4.

We will therefore ensure that new measures proposed in the report are put in place in the short term. In addition, we will attempt to accelerate, as much as possible, the various efforts already under way to enhance our management framework, with the active participation of the internal audit team, among others, as suggested in the report. Finally, we will seek outside advice concerning best practices.

We believe that these measures will help Telefilm Canada maintain rigorous management systems designed to ensure that investment decisions reflect major public policy objectives and that appropriate use is made of public funds.

2.5 General Observations Related to this Review

This review found, overall, that the four organizations and mechanisms reviewed have, individually, elements of a

sound and complete management framework, and that some important elements need strengthening.

If we consider the four organizations/mechanisms as one combined system intended to provide support to the industry, two areas of the overall management framework need particular attention.

First, risk analysis needs to be conducted for the entire support system to ensure that the industry and the government are protected from the highest financial and business risks. As indicated earlier, risk analysis would:

- identify all the financial and business risks that relate to the support provided,
- examine the risks to determine which are the most important and which are most likely to occur,
- examine the mechanisms now in place to help mitigate the most important risks, and
- identify additional management practices (e.g., additional documentation requirements, audit, evaluation, etc.) that should be considered in order to minimize the occurrence of the most important risks.

Currently, CCRA conducts risk analysis, and CAVCO, the CTF, and Telefilm individually need improvement in this area. A system-wide risk analysis would provide a comprehensive perspective that is essential to the government and important to the industry. Furthermore, such a risk analysis could contribute to improving other system-wide elements and behaviours, such as:

- helping to establish a more integrated approach to managing and providing support to the Canadian television and film industry,

- identifying opportunities to better link the objectives, decision-making criteria and processing of all support mechanisms,
- expanding communication and coordination across the four organizations, and
- sharing good management practices and tools across the organizations.

A risk analysis should be conducted relatively soon so that the most important risks are mitigated, and improved management controls put into place.

- **Recommendation 6:** To enable the government to mitigate against the highest business and financial risks, a system-wide risk analysis of the overall federal support mechanisms to television and film production should be conducted.

On a system-wide basis, the practices for information sharing need to be improved. Currently, the four organizations do not share information on a continuous basis as a matter of common practice and, indeed, there may be some regulatory impediments to doing so. The review determined that communication and knowledge sharing between Telefilm and the CTF should be stronger. This situation generally weakens the management framework for the overall system. Also, as discussed earlier under CAVCO, the possible legal barrier to information sharing related to the Income Tax Act needs to be addressed. Effective information sharing will help to improve all elements of the management framework, particularly the management of risk.

- **Recommendation 7:** To ensure compliance and control and mitigate significant risks, the Department of Canadian Heritage should ensure that CAVCO and CCRA share information as necessary.

- **Recommendation 8:** To improve the system-wide management framework, all four organizations need to improve the sharing of information. Barriers to information sharing should be eliminated.

Department of Canadian Heritage Response:

Canadian Heritage will work with the Canadian Customs and Revenue Agency to establish means of enhancing monitoring and auditing activities at the federal level and sharing results in order to reinforce existing compliance and control measures.

The Corporate Review Branch of the Department of Canadian Heritage will work with colleagues at CAVCO, Telefilm, and the CTF to establish an appropriate action plan flowing from the findings and recommendations of the review. In particular, action will be taken on improved information exchange, possible joint risk analysis on a system-wide basis and technical support for audit planning, performance measurement and clearer reporting.

Ministère du Patrimoine canadien

**Examen des pratiques de gestion des
divers mécanismes fédéraux
qui appuient la production
cinématographique et télévisuelle**

Document présenté le 31 décembre 1999

Le présent rapport expose les résultats, les conclusions et les recommandations découlant d'un examen indépendant des pratiques de gestion des divers mécanismes fédéraux qui appuient la production cinématographique et télévisuelle.

Cet examen a eu lieu en novembre et décembre 1999 à la demande de la Ministre du Patrimoine canadien. L'examen a été dirigé par un comité de cadres du ministère du Patrimoine canadien, du Conseil du Trésor, de Revenu Canada, du ministère des Finances et du ministère de la Justice.

Le présent rapport satisfait aux exigences des paramètres établis pour l'examen et il a été soumis le 31 décembre 1999.

1.0 Objectif et méthodologie

L'examen visait à renseigner la Ministre du Patrimoine canadien sur la situation du cadre de gestion des organismes et mécanismes suivants qui appuient la production cinématographique et télévisuelle canadienne:

- **Le Bureau de certification des Produits audiovisuels canadiens (BCPAC) :** Le BCPAC accorde une certification qui donne droit à un crédit fiscal et garantit la reconnaissance d'un contenu canadien donnant accès à d'autres sources de financement publiques et privées.
- **L'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) :** L'Agence applique l'article 125.4 et d'autres dispositions du Règlement de l'impôt sur le revenu qui peuvent influencer sur le crédit fiscal.
- **Le Fonds canadien de télévision (FCT) :** Le Fonds administre deux programmes complémentaires appuyant la production audiovisuelle, soit le Programme de droits de diffusion et le Programme de participation au capital.
- **Téléfilm Canada :** L'organisme gère un certain nombre de programmes, notamment le Fonds de financement de longs métrages, le Fonds d'aide à la distribution de longs métrages, le Fonds pour le multimédia, ainsi que le Fonds de participation au capital de concert avec le Fonds canadien de télévision. Téléfilm administre également les ententes de coproduction pour le compte de la Ministre du Patrimoine canadien.

L'examen comportait une analyse de leurs pratiques relatives aux aspects suivants :

- l'administration des programmes, les rôles et les responsabilités;
- les mesures de conformité et de contrôle;
- l'évaluation des risques.

L'analyse se fondait sur le cadre de contrôle, d'obligation redditionnelle et de gouvernement d'entreprise de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA), lequel comporte quatre grands éléments analytiques centrés sur les champs d'intérêt suivants :

1. objet et objectifs;
1. engagement, pouvoir, responsabilité et obligation redditionnelle;
2. capacité;
3. suivi et apprentissage.

Ce cadre est une méthode connue d'examen du contrôle de gestion, de l'obligation redditionnelle et du gouvernement d'entreprise. Pour ce qui est de l'évaluation des risques, l'application du cadre de l'ICCA permet d'examiner les mesures de conformité et de contrôle qui atténuent les risques. Le cadre ne circonscrit pas les risques.

Les résultats d'examen reposent sur des entrevues et une analyse de documents, mais ils s'appuient plus largement sur le contenu de la documentation, laquelle témoigne le mieux des pratiques de gestion réelles. Les entrevues ont permis de fournir un contexte et de clarifier l'information figurant dans la documentation.

La partie suivante du rapport expose les résultats, les conclusions et les recommandations découlant de l'examen. Les réponses de la haute direction suivent les recommandations.

2.0 Résultats et conclusions

Les résultats et les conclusions liés au cadre de gestion sont présentés pour chaque organisme, puis globalement, pour l'ensemble des mécanismes de soutien gouvernementaux.

2.1 Le Bureau de certification des Produits audiovisuels canadiens (BCPAC)

Le BCPAC, de concert avec l'Agence des douanes et du revenu du Canada, gère le programme de Crédit d'impôt pour production cinématographique ou magnétographique canadienne (CIPCMC) et le programme de Crédit d'impôt pour services de production cinématographique ou magnétoscopique (CISPCM). Il n'est pas

lui-même une source de financement. Le Bureau remplit deux fonctions principales : 1) attester le contenu canadien, 2) évaluer les dépenses de production admissibles. La certification accordée par le Bureau donne accès au crédit fiscal et est utilisée par d'autres agences pour accéder à d'autres sources de financement publiques et privées. Cette certification est également reconnue par le CRTC aux fins de la radiodiffusion.

Pour l'exercice financier 1998-1999, les coûts des productions certifiées par le BCPAC se sont élevés au total à 1,29 milliard de dollars. D'après ce montant, des crédits fiscaux d'une valeur de 118 millions de dollars pourraient être accordés par l'Agence des douanes et du revenu du Canada pour cette période de certification aux termes du Programme de crédit d'impôt pour production cinématographique ou magnétoscopique canadienne.

L'examen des pratiques de gestion du BCPAC a permis de conclure que, dans l'ensemble, les éléments importants d'un cadre de gestion solide sont en place, mais que certaines améliorations contribueraient à réduire les risques. Voici les résultats précis selon le cadre de l'ICCA.

Objet et objectifs:

- Les objectifs du BCPAC sont clairement définis et exposés. Les énoncés de ces objectifs sont mis à la disposition des parties intéressées par le biais de publications et de sites Web.
- Les agents du Bureau communiquent entre eux pour analyser et régler les questions de fond et ils consultent également des spécialistes externes en cas de nécessité afin d'obtenir une opinion ou des éclaircissements.
- Le BCPAC détermine effectivement les éléments de risque associés à ses activités et il en discute à l'interne avec ses agents et avec d'autres organismes participant au programme du Bureau. Par exemple, ses agents ont discuté avec l'ADRC de certains cas où le financement du

demandeur suppose une dette ou un intérêt aux caractéristiques inusitées. Ils ont discuté du projet pour s'assurer que la demande est admissible et que tous les éléments de risque sont bien compris et conformes à l'intention du processus de certification du BCPAC. Le Bureau s'entretient aussi avec l'ADRC pour analyser les questions relatives aux risques qui ont été relevées et voir à ce qu'ils comprennent de la même façon la dynamique de l'industrie.

- Il n'existe pas de processus officiel permettant d'obtenir une définition et une analyse des risques par une source indépendante. Une analyse indépendante des risques permettrait :

- de recenser tous les risques financiers et opérationnels qui se rattachent au programme;
- de déterminer les risques les plus importants et les plus susceptibles de se concrétiser;
- d'examiner les mécanismes actuellement en vigueur pour atténuer les risques les plus importants;
- de trouver d'autres pratiques de gestion (autres documents exigibles, vérification, évaluation, etc.) qui pourraient être instaurées pour réduire au minimum les risques les plus importants.

Le risque de fraude est un exemple de risque *financier*. Des problèmes associés, par exemple, à la mesure du rendement ou à la réalisation des objectifs d'un programme sont des risques opérationnels. Il peut s'agir, par exemple, du risque associé à l'application d'un agencement inadéquat de critères d'admissibilité ou au recours à des mesures du rendement ne convenant pas.

Engagement, pouvoir, responsabilité et obligation redditionnelle

- Les rôles et les responsabilités de tous les agents du BCPAC sont explicitement et clairement définis.
- Les analyses du Bureau sont effectuées par un agent, sous la direction d'un mentor s'il y a lieu (dans le cas des nouveaux agents). Les analyses sont ensuite examinées par un surveillant, puis par le chef du Bureau, qui soumet la recommandation finale.
- Cette méthode, conjuguée à un dialogue interne fréquent, contribue à faire partager à tous le sens des objectifs du programme du Bureau ainsi que la manière dont le travail doit être fait et dont il faut entrer en relation avec les demandeurs.

Capacité

- Le BCPAC est doté de procédures bien définies pour appuyer l'échange continue des connaissances de sorte que l'organisme soit cohérent et réalise ses objectifs.
- Les étapes du processus sont documentées, claires et appuyées par des systèmes automatisés et elles contribuent à faire en sorte que toutes les personnes concernées soient tenues au courant.

Suivi et apprentissage

- L'ordre des opérations est bien surveillé, et l'organisme retrace l'affectation du travail parmi ses agents.
- Comme on l'a vu, il n'existe pas de processus officiel permettant de fournir au BCPAC une définition et une analyse des risques par une source indépendante. Les agents du Bureau déterminent et analysent *bel et bien* les risques dont ils ont connaissance dans le cadre du traitement des transactions. Mais, il n'y a pas de procédure indépendante permettant de circonscrire et d'examiner les risques que le BCPAC peut ne pas avoir encore rencontrés au cours du traitement des transactions.

Une procédure indépendante d'évaluation des risques serait utile, car elle aiderait à relever les risques pour l'organisme et pour le programme. La vérification de la conformité et l'examen périodique des critères du BCPAC et du mode de traitement des demandes qui lui sont adressées ainsi que des pratiques de l'industrie seraient les principaux éléments de cette procédure.

- Les transactions du Bureau commencent par un examen des prévisions budgétaires et d'autres documents présentés par les demandeurs afin de déterminer leur admissibilité (ce qu'on appelle la Partie A). Cette évaluation est à la base de la certification. Une fois que la production est terminée, le Bureau examine les documents justificatifs des dépenses réelles pour s'assurer que la production respecte effectivement les critères de certification (ce qu'on appelle la Partie B). C'est à ce moment-là qu'un seul et même agent compare les prévisions budgétaires et les dépenses réelles. Cette pratique pourrait être perçue comme un risque de conflit d'intérêts, au sens où l'agent pourrait avoir intérêt à faire en sorte que les renseignements relatifs à la production réelle soient conformes aux prévisions qu'il avait élaborées dans la Partie A.
- Que cette pratique constitue ou non un conflit d'intérêts, le Bureau pourrait réduire ce risque en confiant à des agents différents la tâche d'examiner les transactions de la Partie A et celles de la Partie B.
- De plus, le BCPAC n'est pas actuellement doté d'un programme de vérification ex-post indépendante permettant de vérifier, en fonction d'un échantillonnage, que les demandeurs satisfont intégralement aux exigences du Bureau. L'analyse de la Partie B comporte un examen de la documentation relative au projet de production. Mais cette analyse n'est pas et ne doit pas être une vérification approfondie.

- Un programme de vérification en bonne et due forme permettrait au Bureau d'obtenir des renseignements utiles sur les pratiques des demandeurs et sur l'importance des risques possibles. Un programme de vérification permettrait également d'inciter encore plus les demandeurs à se conformer entièrement aux exigences du programme. L'absence actuelle d'une telle procédure de vérification prive le BCPAC d'une occasion de repérer les secteurs où il pourrait améliorer ses pratiques.
- L'examen a permis de circonscrire un problème possible associé à l'accès d'évaluateurs indépendants aux dossiers de transactions du Bureau, puisque l'information est protégée par la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Les opinions indiquent que les dossiers du Bureau sont considérés comme des renseignements fiscaux et que, par conséquent, ils ne sont pas accessibles au personnel qui n'a pas été autorisé par l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Il semble, d'après les discussions, qu'il soit possible d'y avoir accès par d'autres moyens à des fins spéciales comme, par exemple, les vérifications de la conformité. Le ministère du Patrimoine canadien et l'Agence des douanes et du revenu du Canada devraient examiner ces solutions de rechange pour s'assurer que les aspects relatifs à la protection des renseignements personnels de la Loi en question sont respectés.

BCPAC - Conclusion et recommandations

Dans l'ensemble, le Bureau est actuellement doté de plusieurs éléments importants d'un cadre de gestion exhaustif. Le BCPAC aurait tout à gagner à obtenir les renseignements que lui fournirait une analyse indépendante des risques et une fonction de vérification ex-post des transactions. De plus, on réduirait les risques en attribuant les analyses de transactions relevant des Parties A et B à deux agents distincts.

- **Recommandation 1** : Pour aider le BCPAC à déterminer les risques pour l'organisme et pour le programme, il y aurait lieu de mettre en place une procédure d'évaluation indépendante des risques.
- **Recommandation 2** : Pour que le BCPAC puisse profiter d'une analyse approfondie des transactions et pour inciter les demandeurs à respecter toutes les exigences du programme, il y aurait lieu de mettre en place un programme de vérification ex-post indépendante.
- **Recommandation 3** : Pour s'assurer qu'il n'y a pas de conflit d'intérêts réel ou d'apparence de conflit d'intérêts dans le traitement des transactions, il y aurait lieu d'attribuer les analyses de transactions relevant des Parties A et B à des agents distincts.

Réponse du BCPAC:

Le BCPAC est satisfait des résultats de l'examen et de la confirmation sans équivoque de ses pratiques de gestion. La cote élevée que le rapport accorde à la rigueur de notre processus d'examen de certification, à la documentation étoffée de nos politiques et procédures, et à la solide structure de gouvernement d'entreprise et d'obligation redditionnelle, le tout en fonction des normes de l'ICCA, traduit en termes très favorables la compétence et l'engagement du personnel du Bureau.

Nous appuyons les améliorations recommandées et nous ferons en sorte de les concrétiser aussi rapidement et intégralement que possible. Nous créerons plus particulièrement un comité consultatif chargé d'examiner les questions relatives à la certification ainsi qu'un programme de vérification ex-post indépendante pour la certification du contenu canadien. Nous nous assurerons de séparer les analyses relevant des parties A et B du processus de certification selon la disponibilité de nos ressources.

2.2 L'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC)

L'ADRC reçoit les déclarations d'impôt sur le revenu qui comportent une certification du BCPAC et tous les renseignements utiles sur l'impôt sur le revenu. L'Agence est chargée d'aider les demandeurs et d'appliquer l'article 125.4 et d'autres dispositions du Règlement de l'impôt sur le revenu qui peuvent avoir influer sur le crédit pour production cinématographique, d'examiner ou de vérifier les demandes de crédit d'impôt pour production cinématographique (p. ex. les demandes comportant une certification du BCPAC) et d'établir des chèques de remboursement.

Comme on l'a vu, des crédits fiscaux s'élevant à 118 millions de dollars pourraient être versés par l'Agence des douanes et du revenu du Canada pour l'exercice 1998-1999, en fonction de la certification accordée aux termes du Programme de crédit d'impôt pour production cinématographique ou magnétoscopique.

La documentation fournie par l'Agence et les entrevues avec des agents de l'organisme indiquent que le cadre de gestion employé pour établir les crédits d'impôts destinés à appuyer la production cinématographique et télévisuelle canadienne correspond aux pratiques habituelles de l'Agence. Les principaux éléments du cadre sont exposés ci-après.

En ce qui concerne l'objet et les objectifs, l'Agence a un mandat clairement défini, qui est énoncé dans la Loi et son Règlement. Comme c'est le cas pour certains autres incitatifs fiscaux spécialisés, l'Agence s'est dotée d'une organisation spéciale pour évaluer, examiner et vérifier les déclarations d'impôt qui comportent une certification du BCPAC. Ce service spécial a des réunions avec le BCPAC pour comprendre l'évolution de l'industrie et discuter des risques possibles. L'ADRC a indiqué qu'elle a l'habitude de surveiller de plus près les nouveaux programmes jusqu'à ce qu'elle en comprenne tout à fait les risques sur le plan fiscal. Pour l'Agence, le BCPAC est encore un programme

relativement nouveau. Le processus de sélection et d'examen des dossiers aux fins de la vérification relève de méthodes et de lignes directrices de vérification normalisée de l'ADRC pour l'évaluation des risques.

Quant aux trois autres éléments du cadre de gestion de L'ICCA (engagement, pouvoir, responsabilité et obligation redditionnelle, capacité, suivi et apprentissage), deux facteurs permettent de constater avec confiance que les pratiques de gestion nécessaires sont en place à l'Agence. Premièrement, l'ADRC s'est dotée d'une organisation interne spécialement orientée et formée pour examiner les déclarations d'impôt associées au BCPAC en provenance du secteur de la production cinématographique et télévisuelle. Cela indique que l'Agence prend les devants pour examiner et régler les problèmes éventuels du point de vue fiscal, notamment le risque de fraude.

Deuxièmement, la façon dont l'Agence se sert de procédures normalisées de classement, d'évaluation, d'analyse des risques et de vérification indique qu'elle applique à ces déclarations une compétence de longue date. Sa méthode comporte notamment une analyse régulière des questions et des risques en matière de fiscalité, ce qui contribue à améliorer continuellement la qualité de ses résultats.

ADRC - Conclusion

L'Agence a pris des mesures vigoureuses pour cerner les risques et les questions associés aux déclarations d'impôt sur le revenu qui comportent une certification du BCPAC et pour rester au courant de l'évolution de la situation dans l'industrie.

Pour le moment, aucune recommandation n'est formulée à l'intention de l'ADRC.

2.3 Le Fonds canadien de télévision (FCT)

Le Fonds canadien de télévision est un partenariat entre le secteur public et le secteur privé créé par le gouvernement du Canada et le secteur canadien de la câblodistribution. Le Fonds comporte deux programmes complémentaires : le Programme de droits de diffusion (PDD) et le Programme de participation au capital (PPC). Le PPC est géré par Téléfilm Canada. Le FCT s'emploie à accroître la qualité et la quantité de productions typiquement canadiennes pour la télévision tout en soutenant les secteurs de la production et de la radiodiffusion et les possibilités d'emploi qu'ils créent.

Le budget global du FCT pour l'exercice 1998-1999 s'élevait à 210 millions de dollars, répartis à peu près également entre le PDD et le PPC.

Au moment du présent examen, une évaluation distincte et indépendante du FCT était en cours. Elle a été entreprise durant l'été 1999 et devrait se terminer au début de l'année suivante. Pour éviter le double emploi des efforts et une perturbation inutile du fonctionnement du FCT, notre examen tient compte des résultats d'analyse de l'évaluation relative au cadre de gestion du FCT disponibles à ce jour.

Le Bureau du vérificateur général (BVG) vient de publier un chapitre sur les nouveaux mécanismes de régie (chapitre 23, 1999) qui comporte des observations sur le FCT. On y examine le mode de régie d'organismes fédéraux constituant de nouveaux modèles de diversification des modes de prestation de services. On y expose de nombreuses conclusions concernant tous les organismes ayant fait l'objet de la vérification. Les renvois particuliers au FCT indiquent que les cibles, les mesures et les indicateurs du FCT sont axés principalement sur les extrants plutôt que sur ce qui a été accompli du point de vue des objectifs. Sur une note plus favorable, le chapitre indique également, d'une part, que le FCT est l'un de seulement deux organismes parmi ceux qui ont été examinés qui ont mis en oeuvre un programme

d'évaluation et, d'autre part, que les dispositions fédérales relatives à l'accès à l'information ne s'appliquent qu'à la participation opérationnelle du gouvernement dans les affaires courantes du FCT et à un des autres organismes examinés.

Les éléments d'analyse issus à ce jour de l'évaluation susmentionnée portent sur quelques questions relevant du présent examen. Ces dernières sont résumées ci-dessous dans le contexte des éléments propres au cadre de contrôle, d'obligation redditionnelle et de gouvernement d'entreprise de l'ICCA.

Objet et objectifs

- Le FCT a des objectifs clairs, qui sont énoncés dans son rapport d'activités et d'autres documents.
- Les éléments d'analyse de l'évaluation indiquent que le FCT a besoin de faire comprendre plus clairement les liens entre ses objectifs et la façon dont ses objectifs s'appliquent aux programmes, notamment en ce qui concerne la sélection des projets dans le cadre du PPC.
- Les données de recherche révèlent que l'on a fait des progrès du point de vue de l'amélioration du degré de transparence du processus décisionnel grâce à l'élaboration et à la diffusion d'une grille d'évaluation des demandes. Cependant, le FCT a encore besoin d'expliquer comment les critères du PPC sont appliqués concrètement dans le cadre du processus décisionnel.

Engagement, pouvoir, responsabilité et obligation redditionnelle

- Les éléments d'analyse de l'évaluation indiquent également que les pouvoirs, l'obligation redditionnelle et les structures administratives doivent être davantage clarifiés. Le FCT comporte deux conseils d'administration (le FCT et Téléfilm Canada) et deux zones géographiques (le FCT à Toronto et Téléfilm à Montréal). Les données de recherche montrent que cette situation peut donner lieu à des

pratiques non efficaces dans le cadre du traitement et du processus décisionnel.

- Le fait que les objectifs et les critères ne sont pas expliqués clairement et qu'il n'y a pas de pouvoirs et de responsabilités nettement définis a également des effets sur certains aspects du traitement des demandes. Les données de recherche ont permis de constater que les demandeurs, et par extension l'industrie entière, profiteraient énormément d'une plus grande clarté dans ces domaines. Tout ceci indique également que le FCT devrait s'attacher à améliorer son processus et à simplifier son administration.

Capacité

- Les renseignements mis à notre disposition pour cet examen ne comportaient pas de remarques sur la capacité du FCT.

Suivi et apprentissage

- Le processus d'évaluation proprement dit est une contribution importante à la pratique de gestion du FCT relative au suivi et à l'apprentissage. Le FCT devrait tirer parti des données de recherche et d'analyse découlant de l'évaluation pour réexaminer et améliorer constamment tous les aspects de son cadre de gestion.
- Le Bureau du vérificateur général (BVG) indiquait dans un chapitre récent que le FCT est l'un de deux organismes, parmi tous ceux de l'échantillon des organisations issues de la diversification des modes de prestation de services examinés, où s'appliquent les dispositions fédérales relatives à l'accès à l'information. Cela indique que le FCT respecte le critère de transparence établi par le BVG : il s'agit d'un aspect important du cadre de gestion actuel du FCT, et cela révèle que les activités du FCT peuvent être surveillées (examen et vérification) au besoin.
- Les analyses issues de l'évaluation révèlent que le mécanisme de mesure du rendement du FCT devrait être

plus complexe. Ils fournissent des indications utiles sur les mesures à prendre par le FCT à cet égard.

- La recherche montre que des éléments importants du mécanisme de suivi et d'apprentissage sont en place. Il reste cependant des éléments à perfectionner et à terminer.

FCT - Conclusions et recommandation

D'après les données de recherche, il semble que le FCT soit doté de certains éléments d'un cadre de gestion, mais que des éléments importants aient besoin d'être améliorés.

L'évaluation entreprise à l'été de 1999 comportera un certain nombre de recommandations, dont certaines qui viseront le cadre de gestion du FCT. Sans préjuger du contenu de ces recommandations, nous pensons que le FCT devrait s'occuper rapidement de régler les questions que soulèvera l'évaluation relativement à la clarté et à la communication des objectifs, aux critères décisionnels, à l'amélioration du processus et au mécanisme de mesure du rendement.

- **Recommandation 4 :** Pour permettre au FCT d'améliorer son cadre de gestion dans les plus brefs délais, il devrait donner rapidement suite aux recommandations émanant de l'évaluation indépendante présentement en cours, à propos de la clarté et de la communication des objectifs, des critères décisionnels, de l'amélioration du processus et du mécanisme de mesure du rendement.

Réponse du Fonds canadien de télévision (FCT):

Le Fonds a créé des relations de travail très coopératives et favorables avec le ministère du Patrimoine canadien et le Gouvernement, notamment très récemment dans le cadre du travail se rattachant au rapport du Vérificateur général du Canada

(chapitre 23 - La régie en partenariat : la reddition de comptes menacée) et à l'examen indépendant du Fonds en cours.

Nous sommes déterminés à poursuivre nos efforts pour améliorer constamment notre cadre de gestion et nous accueillons favorablement les observations contenues dans ce rapport. Comme toujours, nous nous ferons un plaisir de collaborer avec le Ministère, et le Gouvernement et avec les autres Fonds examinés dans le rapport pour régler les questions qui y sont soulevées.

2.4 Téléfilm Canada (Téléfilm)

Téléfilm Canada gère un certain nombre de programmes, notamment le Fonds de financement de longs métrages, le Fonds d'aide à la distribution de longs métrages, le Fonds pour le multimédia, ainsi que le Programme de participation au capital de concert avec le Fonds canadien de télévision. Téléfilm administre également les ententes de coproduction pour le compte de la Ministre du Patrimoine canadien. Aux termes de ces ententes, les producteurs sont tenus de se conformer aux traités applicables conclus entre le Canada et plus de 54 pays et aux lignes directrices de Téléfilm Canada.

L'aide financière fournie par Téléfilm prend la forme d'investissement directs en espèces, d'avances, de prêts ou de subventions selon le programme. Le financement s'applique le plus souvent aux activités de production, Téléfilm participant au capital d'une production admissible à raison d'une proportion pouvant aller jusqu'à 49%. Dans les dernières années, cette proportion n'a pas dépassé, en moyenne, 30%.

Le budget global de Téléfilm pour l'exercice 1998-1999 s'élevait à environ 200 millions de dollars.

Le Bureau du vérificateur général procède à une vérification financière annuelle en fonction des dispositions de la Loi sur la gestion des finances publiques et de la Loi sur Téléfilm.

Au cours de l'année dernière, Téléfilm Canada a fait appel à un cabinet de comptables pour recevoir une orientation et une aide. Le mandat général de ce projet était le suivant:

- déterminer et évaluer les risques opérationnels et financiers de Téléfilm;
- dresser un plan de vérification couvrant un cycle de trois ans;
- élaborer un programme de vérification interne pour chacun des projets de vérification mentionnés dans le plan.

Téléfilm a fait savoir que le comité de vérification de son conseil d'administration participe activement à ce projet.

Les constatations qui suivent ont trait à la situation actuelle de Téléfilm relativement au cadre de contrôle, d'obligation redditionnelle et de gouvernement d'entreprise de l'ICCA.

Objet et objectifs :

- L'objet global et les objectifs de Téléfilm sont clairement énoncés dans le rapport annuel et d'autres documents. Comme on l'a vu dans l'analyse du Fonds canadien de télévision, les objectifs du Programme de participation au capital (PPC) doivent être clarifiés, et cette observation concerne à la fois le FCT et Téléfilm Canada.
- Téléfilm a entrepris une analyse interne des risques opérationnels à la fin de 1998. À cet effort s'ajoute le projet actuel amorcé par le cabinet de comptables.
- Téléfilm est doté de politiques internes concernant les ressources humaines et les procédures financières. Les

vérifications ultérieures permettront de déterminer s'il y a lieu d'actualiser ces politiques.

- Il existe des politiques concernant certains programmes précis. Mais il y aurait lieu d'élaborer des politiques générales pour appuyer les objectifs de l'organisme, notamment en ce qui a trait à la gestion des risques. De plus, les cibles et les indicateurs actuels de rendement de Téléfilm portent le plus souvent sur la mesure des extrants, et il faut encore peaufiner davantage un mécanisme de mesure des " résultats ". Ces deux aspects devraient être définis dans la planification de l'analyse des risques et de la vérification actuellement en cours à Téléfilm Canada.

Engagement, pouvoir, responsabilité et obligation redditionnelle

- La documentation indique que l'information est communiquée dans l'ensemble de l'organisme par le biais d'une correspondance officielle et de réunions. Cela favorise le partage des valeurs éthiques et une compréhension commune des objectifs, des politiques et des pratiques opérationnelles. Cependant, un échange d'information plus systématique et plus structuré permettrait d'améliorer la coordination et l'apprentissage continu.
- Les rôles et les responsabilités des agents de Téléfilm sont clairement et explicitement définis. Les rôles et les responsabilités ainsi que la hiérarchie des décideurs des différents programmes ne sont pas officiellement énoncés dans des documents.
- Un programme complet d'évaluation des risques et de vérification débouchera sur des recommandations d'améliorations dans ces domaines.

Capacité

- Téléfilm dispose d'instruments pour orienter et aider ses agents relativement à certains aspects de ses programmes. Il faut encore cependant élaborer une méthode complète

d'échange d'information axée sur les connaissances et un ensemble d'instruments permettant d'améliorer les processus.

- À mesure qu'on disposera de ces instruments, la communication et la coordination des décisions et des mesures prises par les divers services de l'organisme devraient s'améliorer. De plus, les activités de contrôle connexes feront progressivement partie intégrante de l'organisme.
- La mise en œuvre d'un programme complet de vérification interne accélérerait également le rythme de ces améliorations.

Suivi et apprentissage

- Téléfilm a procédé à des évaluations de ses programmes au cours des dernières années, une pratique de gestion importante pour le suivi des activités de l'organisme et l'adoption de mesures correctives. Ces évaluations contribuent à surveiller les environnements internes et externes et permettent d'obtenir des renseignements susceptibles de signaler le besoin de réévaluer les objectifs et le contrôle de Téléfilm.
- Téléfilm participe également depuis plusieurs années aux travaux du Comité des chefs de services de vérification et d'examen du portefeuille de Patrimoine canadien. Ce Comité est une tribune où les organismes du portefeuille, qui contribuent tous à un projet de politique gouvernementale commun, partagent de l'information concernant l'évaluation et la vérification.
- Une fonction complète de vérification interne comportant des mécanismes de suivi, doublée d'un engagement de la part de la direction, favorisera activement l'amélioration continue dans l'ensemble de l'organisme. La fonction de vérification permettra également d'évaluer périodiquement l'efficacité du contrôle et de communiquer les résultats au conseil d'administration de Téléfilm.

Téléfilm Canada - Conclusions et recommandation

L'initiative que Téléfilm vient de prendre pour obtenir une évaluation des risques indépendante, dresser un plan de vérification et élaborer des programmes de vérification est une mesure tout aussi importante. Une fonction complète de vérification interne permettra progressivement de fournir un examen, des conclusions et des recommandations en vue de l'amélioration de tous les éléments du cadre de gestion de Téléfilm. Le conseil d'administration de Téléfilm et l'équipe de direction devraient continuer à appuyer activement tous les efforts en ce sens.

Rappelons cependant, et c'est important, qu'il faudra plusieurs années avant que le système de vérification interne soit en mesure de toucher tous les aspects du cadre de gestion. Il se peut donc que Téléfilm ne puisse pas, par ses propres moyens, combler aussi rapidement qu'il le voudrait les lacunes de son cadre de gestion.

Il est important de reconnaître que la transformation d'une organisation, qu'elle soit suscitée par une vérification interne ou d'autres facteurs, prend du temps. Cependant, à retarder ces changements importants, on ferait courir plus de risques encore à Téléfilm.

Pour accélérer l'amélioration des systèmes et des pratiques de gestion et achever son cadre de gestion à plus brève échéance, Téléfilm voudra peut-être se tourner vers d'autres agences pour être guidée et obtenir de l'aide sur les meilleures pratiques.

- **Recommandation 5 :** Pour accélérer le rythme d'amélioration de son cadre de gestion, Téléfilm Canada devrait demander conseils et aide des sources extérieures, surtout au sujet des meilleures pratiques.

Réponse de Téléfilm Canada:

D'emblée, Téléfilm Canada est d'accord avec la recommandation 5 et elle convient qu'elle continuera d'améliorer les mécanismes de gestion dans la foulée des commentaires émis dans la section 2.4.

Nous veillerons ainsi à mettre en place à court terme de nouvelles mesures proposées dans le rapport. En outre, nous chercherons à accélérer le plus possible les différentes mesures déjà entreprises pour améliorer notre cadre de gestion. Tel que suggéré, nous assurerons, entre autres, la participation active de l'équipe de vérification interne pour ce faire. De plus, nous solliciterons des conseils extérieures, notamment en ce qui a trait aux meilleures pratiques des organismes du portefeuille.

Ces démarches contribueront, croyons-nous, à ce que Téléfilm Canada continue d'être un gestionnaire rigoureux dont les décisions d'investissement reflètent les grands objectifs de politique gouvernementale et qui cherchent à faire en sorte que les fonds publics soient utilisés à bon escient.

2.5 Observations générales concernant le présent examen

Globalement, l'examen a révélé que les quatre organismes et mécanismes visés ont chacun des éléments d'un cadre de gestion solide et complet, tandis qu'ils doivent en consolider quelques autres.

Si nous envisageons les quatre organismes et mécanismes comme un *système unique combiné* dont l'objet est d'appuyer l'industrie, on s'aperçoit que deux aspects du cadre de gestion global méritent une attention particulière.

Premièrement, il faut procéder à une analyse des risques pour l'ensemble du système de soutien afin de s'assurer que l'industrie et le gouvernement soient protégés des risques opérationnels et

financiers les plus importants. Comme on l'a vu, une analyse des risques permettrait :

- de déterminer tous les risques opérationnels et financiers relatifs au soutien fourni;
- d'examiner les risques pour déterminer ceux qui sont les plus importants et ceux qui sont les plus susceptibles de se concrétiser;
- d'examiner les mécanismes actuellement en place pour atténuer les risques les plus importants;
- de trouver d'autres pratiques de gestion (d'autres documents exigibles, vérification, évaluation, etc.) qu'il conviendrait d'envisager pour réduire au minimum les risques les plus importants.

L'ADRC procède actuellement à une analyse des risques, et le BCPAC, le FCT et Téléfilm doivent tous améliorer leur situation à cet égard. Une analyse des risques à l'échelle du système permettrait d'obtenir une vue d'ensemble complète, dont le gouvernement a absolument besoin et qui serait très utile pour l'industrie. De plus, une analyse des risques pourrait contribuer à l'amélioration d'autres éléments et comportements à l'échelle du système, par exemple :

- aider à instaurer une méthode plus intégrée de gestion et de soutien à l'intention de l'industrie canadienne de la télévision et du film;
- relever les possibilités de mieux relier les objectifs, les critères décisionnels et le traitement de tous les mécanismes de soutien;
- élargir la communication et la coordination entre les quatre organismes;
- partager les pratiques et les instruments de gestion efficaces entre les organismes.

On pourrait procéder à une analyse des risques assez rapidement afin d'atténuer les risques les plus importants et de mettre en place de meilleures mesures de contrôle de la gestion.

- **Recommandation 6 :** Pour permettre au gouvernement d'atténuer les risques opérationnels et financiers les plus importants, une analyse globale des risques dans l'ensemble des mécanismes fédéraux de soutien du secteur de la production cinématographique et télévisuelle devrait avoir lieu.

À l'échelle du système, il y aurait lieu d'améliorer les pratiques d'échange d'information. À l'heure actuelle, les quatre organismes ne partagent pas systématiquement et régulièrement l'information et ce, peut-être en raison de certains empêchements d'ordre réglementaire. L'examen a révélé que la communication et le partage des connaissances entre Téléfilm et le FCT pourraient être plus étendus. Cette situation affaiblit généralement le cadre de gestion de l'ensemble du système. De plus, comme on l'a vu au sujet du BCPAC, il faut aborder la question de l'obstacle juridique éventuel au partage d'information en raison de la Loi de l'impôt sur le revenu. Un partage d'information efficace contribuera à l'amélioration de tous les éléments du cadre de gestion, notamment de la gestion des risques.

- **Recommandation 7 :** Pour veiller à la conformité, garantir le contrôle et atténuer les risques importants, le ministère du Patrimoine canadien devrait s'assurer que le BCPAC et l'ADRC partagent les renseignements utiles.

Recommandation 8 : Pour améliorer le cadre de gestion global, les quatre organismes doivent améliorer le système de partage d'information. Les obstacles au partage d'information devraient être éliminés.

Réponse du ministère du Patrimoine canadien:

Patrimoine canadien collaborera avec l'Agence des douanes et du revenu du Canada pour établir des moyens d'améliorer les mesures de suivi et de vérification à l'échelle fédérale et de partager les résultats afin de renforcer les mesures actuelles de conformité et de contrôle.

La Direction générale des examens ministériels du ministère du Patrimoine canadien collaborera avec ses collègues du BCPAC, de Téléfilm et du FCT pour dresser un plan d'action approprié s'inspirant des résultats et des recommandations de l'examen. Des mesures seront plus particulièrement prises pour améliorer le système de partage d'information, pour éventuellement procéder à une analyse commune des risques à l'échelle du système et pour fournir un soutien technique concernant la planification des vérifications, la mesure du rendement et la clarification du système de rapports.